

Polskie organizacje imigranckie w Holandii - raport z badania przedstawicieli instytucji

Józwiak, Ignacy

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Józwiak, I. (2019). *Polskie organizacje imigranckie w Holandii - raport z badania przedstawicieli instytucji*. Warszawa: University of Warsaw, Centre of Migration Research (CMR). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-70946-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/1.0>



Polskie Organizacje Imigranckie w Europie

Polskie organizacje imigranckie **w Holandii** – raport z badania przedstawicieli instytucji



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI



UNIwersytet
Warszawski



Polskie Organizacje
Imigranckie w Europie

Polskie organizacje imigranckie **w Holandii** – raport z badania przedstawicieli instytucji

Ignacy Józwiak



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI



UNIWERSYTET
WARSZAWSKI

Warszawa 2019



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI

Ośrodek Badań nad Migracjami UW
ul. L. Pasteura 7, 02-093 Warszawa
tel. +48 2255 46 770
kom. +48 600 42 90 43
e-mail: migration.cmr@uw.edu.pl
www.migracje.uw.edu.pl

Autor raportu: dr Ignacy Józwiak
Email: i.jozwiak@uw.edu.pl

Kierownik projektu: dr hab. Michał Nowosielski
Koordynator badań: dr Witold Nowak

Copyright by Ośrodek Badań nad Migracjami UW 2019
ISBN 978-83-66348-26-4



NARODOWE CENTRUM NAUKI

Projekt badawczy „Polskie Organizacje Imigranckie w Europie”
realizowany w latach 2015-2020 jest finansowany przez
Narodowe Centrum Nauki z siedzibą w Krakowie w ramach
programu SONATA BIS (nr 2014/14/E/HS6/00731)



Spis treści

O projekcie	5
I. Przebieg realizacji badań empirycznych.....	7
II. Charakterystyka polityki integracyjnej w Holandii	8
II.1. Percepcja polityki integracyjnej wśród przedstawicieli instytucji holenderskich wobec jej formalnych założeń	8
II.2. Przemiany polityki integracyjnej i jej podmiotowe zróżnicowanie w ocenie przedstawicieli instytucji holenderskich	11
II.3. Pozycja odbiorców polityki integracyjnej w ocenie przedstawicieli instytucji holenderskich.....	17
III. Percepcja polskich organizacji imigranckich w Holandii	19
III.1. Kondycja polskich organizacji imigranckich i jej uwarunkowania w ocenie przedstawicieli instytucji holenderskich	19
III.2. Współpraca z polskimi organizacjami imigranckimi w ocenie przedstawicieli instytucji holenderskich	20
IV. Podsumowanie.....	21
Literatura	

O projekcie

Prezentowany raport został przygotowany w ramach projektu „Polskie organizacje imigranckie w Europie” realizowanego w latach 2015-2020. Celem projektu było dokonanie diagnozy i wyjaśnienia uwarunkowań stanu polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich.

Przez organizacje imigranckie rozumie się tu stowarzyszenia stworzone przez i dla imigrantów dla realizacji celów związanych z dostarczaniem usług – społecznych, ekonomicznych i kulturowych – lub prowadzących działalność rzeczniczą na rzecz społeczności (Rodriguez-Fraticelli i in. 1991). Poprzez stan organizacji rozumie się tu aktualne położenie organizacji w zakresie struktury formalno-prawnej, miejsca i zasięgu działania, profilu działalności, form współpracy, zasobów ludzkich, zasobów materialnych, źródeł finansowania, które podlegają zmianom pod wpływem czynników egzo- i endogennych.

Projekt zakładał badanie dwojakiego rodzaju:

- Badanie diagnostyczne, mające na celu diagnozę stanu polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich.
- Badanie wyjaśniające, mające na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie: jakie czynniki kształtują stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich?

Dzięki porównaniu stanu organizacji w wybranych krajach oraz pogłębionym badaniom nad specyfiką jego uwarunkowań możliwe było zweryfikowanie następujących hipotez:

H1: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki procesu migracyjnego oraz zbiorowości imigranckiej.

H2: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki kraju wysyłającego.

H3: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki kraju przyjmującego.

H4: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od bilateralnych relacji między krajem wysyłającym a przyjmującym.

Do realizacji badań porównawczych w projekcie wybrano następujące kraje: Niemcy, Francję, Wielką Brytanię, Irlandię, Norwegię, Szwecję, Holandię, Włochy i Hiszpanię.

Badania terenowe przeprowadzone zostały następującymi technikami badawczymi:

- a. Badanie techniką sondażu internetowego (CAWI) – ilościowe badanie zaangażowania społecznego, stosunku do polskich organizacji imigranckich oraz charakterystyki społeczno-demograficznej Polaków mieszkających w wybranych krajach europejskich.
- b. Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji zajmujących się koordynacją, kreowaniem i realizacją polityki polonijnej na temat oceny założeń i realizacji polityki polonijnej, oceny kondycji polskich organizacji imigranckich, oceny czynników wpływających na stan polskich organizacji imigranckich.
- c. Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji zajmujących się koordynacją, kreowaniem i realizacją polityk migracyjnych i integracyjnych w wybranych



krajach europejskich na temat oceny założeń i realizacji polityk imigracyjnych i integracyjnych oraz ich wpływu na stan polskich organizacji imigranckich.

- d. Wywiady pogłębione z ekspertami w zakresie polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich na temat oceny kondycji polskich organizacji imigranckich, oceny czynników wpływających na stan polskich organizacji imigranckich.
- e. Studia przypadków polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich, mające na celu szczegółowe zbadanie działalności wybranych organizacji ze szczególnym uwzględnieniem ich kondycji oraz czynników na tę kondycję wpływających (wywiady pogłębione z liderami wybranych organizacji, przedstawicielami otoczenia, dokumentacja działalności instytucji w postaci np. fotografii, wycinków prasowych, programów, publikacji etc.).
- f. Badanie techniką sondażu instytucjonalnego polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich mające na celu zdiagnozowanie stanu tych instytucji. Sondaż zostanie przeprowadzony w formie ankiety internetowej oraz rozsyłanej ankiety pocztowej dla zwiększenia odsetka zwrotu.

I. Przebieg realizacji badań empirycznych

Badanie realizowane było od stycznia do marca 2017. Głównym kryterium przy doborze próby było doświadczenie pracy eksperckiej w obszarze integracji. Starano się również zachować proporcje pomiędzy instytucjami szczebla krajowego i lokalnego. Oprócz pracowników i pracownic ministerstw i urzędów miast wśród respondentów i respondentek znalazły się również osoby pracujące w antydyskryminacyjnej organizacji pozarządowej oraz państwowym instytucie badawczym specjalizującym się w tematyce integracyjnej i antydyskryminacyjnej. Żadna z osób lub instytucji nie odmówiła wywiadu, zdarzało się jednak, że niektóre z nich na email z prośbą o rozmowę odpowiadały, że nie czują się kompetentne w tematyce badań. W takich sytuacjach jednak zawsze rekomendowano kontakt z kimś innym. Problematiczne bywało ustalenie odpowiadającego obydwu stronom terminu wywiadu. Szczególnie osoby pracujące w urzędach wykazywały skłonność do przekładania wcześniej umówionych spotkań lub przedstawiania ograniczonych możliwości czasowych tłumacząc się przy tym dużą ilością pracy. Odnośnie samych wywiadów zaznaczyć należy, że rozmowy przebiegały w atmosferze formalnej, ale życzliwej. Respondenci chętnie dzielili się swoją wiedzą często udzielając informacji uwzględnionych w scenariuszu wywiadu zanim odpowiednie pytanie zostało zadane. Długość wywiadu wahała się pomiędzy 30-60 minut, w dwóch przypadkach rozmówcy "dosyłałi" dodatkowe informacje emailiem. Dodatkowo wszyscy zapewniali o swojej gotowości do odpowiedzi na dodatkowe pytania tą drogą. Należy podkreślić, że wiedza rozmówców na temat polskich organizacji była powierzchowna lub zgoła zerowa stąd wywiady bardziej koncentrowały się na samej polityce integracyjnej.

Tabela 1. Struktura próby badawczej ze względu na typ respondenta i lokalizację

Lp.	Stosowany kod	Charakterystyka respondenta/ki	Lokalizacja
1.	POIE_Inst1_Holandia	Instytucja miejska - Holandia	Miasto powyżej 600 000 mieszkańców
2.	POIE_Inst2_Holandia	Instytucja miejska - Holandia	Miasto powyżej 400 000 mieszkańców
3.	POIE_Inst3_Holandia	Instytucja ministerialna - Holandia	Miasto powyżej 400 000 mieszkańców
4.	POIE_Inst4_Holandia	Organizacja pozarządowa - Holandia	Miasto powyżej 600 000 mieszkańców
5.	POIE_Inst5_Holandia	Instytucja miejska - Holandia	Miasto powyżej 600 000 mieszkańców
6.	POIE_Inst6_Holandia	Instytucja badawcza - Holandia	Miasto powyżej 300 000 mieszkańców
7.	POIE_Inst7_Holandia	Placówka dyplomatyczna	Warszawa

II. Charakterystyka polityki integracyjnej w Holandii

II.1. Percepcja polityki integracyjnej wśród przedstawicieli instytucji holenderskich wobec jej formalnych założeń

Troje respondentów określiło holenderską politykę integracyjną jako "restrykcyjną" i podążającą w kierunku coraz większych obostrzeń. O zmianach, jakie zaszły na przestrzeni ostatnich 10 lat wspominały również osoby, które w tamtym czasie nie były jeszcze aktywne w obszarze migracji i polityki integracyjnej. Zwracano również uwagę na fakt, że zgodnie z krajowymi i unijnymi regulacjami, obywatele UE, przynajmniej oficjalnie, nie są adresatami polityk integracyjnych. Na poziomie poszczególnych miast i gmin opracowywane są rozwiązania mające ułatwić ich adaptację i społeczne funkcjonowanie, które zależą od lokalnej specyfiki oraz branż rynku pracy w jakich dominują migranci. Obywatelami i obywatelkami UE interesują się również Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które w ostatnich 6 lat zleciło 4 badania na temat sytuacji Polaków oraz Rumunów i Bułgarów na rynku pracy oraz dostępu do mieszkań i edukacji. Respondenci zwracali również uwagę na instytucję "kontraktów partycypacyjnych", jakie podpisują uchodźcy oraz obywatele państw trzecich. W związku z tym, że polityka integracyjna podlega ciągłym (obserwowanym na bieżąco) zmianom, mało kto był w stanie podjąć się jej jednoznacznej charakterystyki oraz sposobu, w jaki są lub nie są nią objęte poszczególne grupy. Jak zauważył przedstawiciel antydyskryminacyjnej organizacji pozarządowej:

Myślę, że jeżeli zapytasz dziesięciu różnych osób na ulicy czym jest polityka integracyjna, udzielą ci dziesięciu różnych odpowiedzi ponieważ nigdy do końca nie wiadomo jakie są założenia polityki integracyjnej oraz jaka jest grupa docelowa polityki integracyjnej <POIE_Inst4_Holandia>.

Ten sam rozmówca zwracał uwagę, że Holendrzy często nie rozróżniają pomiędzy kategoriami „uchodźca” – „imigrant spoza Unii Europejskiej” – „obywatel/ka UE”. Jednak nie tylko dla „ludzi z ulicy”, ale także dla ekspertek i ekspertów, niezależnie od ich wiedzy i doświadczenia, kwestia ta pozostawała niejednoznaczna. Pytani o główne założeniową polityki integracyjnej, informatorzy kładli duży nacisk na zaradność jakiej oczekuje się od migrantów na których spoczywa odpowiedzialność za własną integrację.

Ważną kwestią jest to, że ludzie muszą umieć sami się o siebie zatroszczyć. Przyjeżdżasz do Holandii jako migrant zarobkowy, to jest w porządku, w niektórych branżach oni są naprawdę niezbędni, w rolnictwie, są naprawdę potrzebni, na budowach. Przyjeżdżasz tutaj, masz pewne prawa [you have some rights], ale musisz sam o siebie zadbać. Musisz o siebie zadbać, i wtedy oczywiście masz prawa. [...] Nie wszystkim się to podoba, niektórzy chcieliby otrzymywać pomoc przez najbliższych 20 lat, ale my nie możemy już tego więcej robić. Myślę, że to działa, jak mówiłam, na początek możesz otrzymać ode mnie pomoc, ale potem już musisz sam wszystko załatwić i teraz oni to wiedzą. [...] Kiedy mówisz ludziom, OK pomożemy Ci i dalej będziemy Ci pomagać przez następnych 20 lat, ludzie nigdy tego sami nie robią, ale jeżeli powiesz, że mamy jedną broszurę informacyjną w Twoim języku i potem już musisz wszystko sam sobie załatwić i są punkty informacyjne w których można poprosić o pomoc, ale po holendersku. Musisz więc sam załatwić sobie

tłumaczenie, ludzie wiedzą że jakoś muszą sobie z tym sami poradzić i radzą sobie.
<POIE_Inst5_Holandia>

Powyższa wypowiedź odwołuje się do sytuacji w której holenderska gospodarka potrzebuje migrantów do zapełnienia luk w rynku pracy, a migranci chętnie korzystają z możliwości jakie daje im to państwo, więc to w pierwszym rzędzie im powinno zależeć na zintegrowaniu się. Odpowiedzialność i zaradność migrantów wydają się więc być ważniejsze od samej oferty jaką w tym zakresie dysponuje państwo. Cytowana respondentka, urzędniczka miejska, wymijająco odpowiadała na prośby o wyrażenie własnych opinii czy dokonania oceny. Trudno ocenić na ile kierowała się „lojalnością” wobec instytucji (lub na ile sama „lojalność” wynikała z pełnionych obowiązków), jednak przez cały wywiad o obowiązujących regulacjach wypowiadała się ona w tonie afirmującym. Nieco bardziej krytycznie postrzegał ten sam mechanizm pracownik organizacji pozarządowej, zwracając uwagę na fakt, że od migrantów coraz więcej się wymaga, jednocześnie coraz mniej dając w zamian poza pustymi deklaracjami otwartości i tolerancji.

Główne założenie, które zostało niedawno sformułowane jest takie, że migrant jest odpowiedzialny za swoją integrację. Główna odpowiedzialność spoczywa na migrancie. Drugie założenie jest takie, że to jest proces dwustronny, że społeczeństwo przyjmujące w Holandii również musi zrobić miejsce migrantom. W praktyce, ta druga kwestia sprowadza się głównie do generalnej opinii dotyczącej braku dyskryminacji. Ale nie sprowadza się do bardziej konkretnych polityk. Ja bym powiedział, że na papierze wygląda to jak obustronny proces, ale w praktyce sprowadza się to do odpowiedzialności migranta. <POIE_Inst4_Holandia>

Ten proces można również traktować jako rodzaj selekcji, w której migrant nie tylko musi wykazać się inicjatywą i okazać przywiązanie do norm i wartości kraju przyjmującego, ale również pokazać, że jego pozostanie w Holandii jest w interesie społeczeństwa przyjmującego.

To prawie jakbyś musiał udowodnić, że jesteś wystarczająco wartościowy by zostać w Holandii. To jest dosyć prawicowa idea integracji w przeciwieństwie do tego co było kilka dekad temu, kiedy panowało podejście bardziej laissez fair. [...] Generalnie, polityka integracyjna Holandii staje się coraz surowsza, coś jak "zastanów się dwa razy zanim w ogóle tu przyjedziesz". <POIE_Inst1_Holandia>

W tę odpowiedzialność wpisuje się również funkcjonowanie egzaminów z integracji obywatelskiej, które przedstawiano jako kluczowe dla polityk integracyjnych. Zwracano uwagę na fakt, że stają się one coraz trudniejsze, zaś rząd ani władze lokalne nie finansują obowiązkowych kursów zakończonych egzaminem. Problematiczny (na co zwróciły uwagę 4 osoby) jest normatywny charakter samego kontraktu i brak precyzyjnego określenia „holenderskich norm i wartości”.

To trochę dziwne, że każesz ludziom podpisywać takie coś, bo jakie dokładnie są te holenderskie normy i wartości, wielu Holendrów też tego nie wie.
<POIE_Inst1_Holandia>

Tłumaczone na polski, rumuński, bułgarski i węgierski (a także hiszpański, grecki, portugalski) materiały o holenderskim prawie pracy, kontaktach alarmowych i praktycznych poradach stanowią próbę objęcia działaniami grupy migrantów unijnych oraz swego rodzaju „substytut polityki integracyjnej” [określenie moje – IJ] podejmowany, mówiąc słowami pracownika jednego z urzędów miejskich „w sposób mniej formalny niż wobec innych grup”. <POIE_Inst1_Holandia>

Jako dwa główne obszary działania polityki integracyjnej wymieniano język i, rozumianą jako wypełnianie pewnych norm i akceptacja określonych zachowań i postaw, kulturę. Oczekiwania na tym polu dotyczą nie tyle przestrzegania prawa (porządku i norm prawnych), co norm kulturowych i kontaktów interpersonalnych, co wpływać ma także na zachowania w obrębie danego otoczenia kulturowego. Pociąga to za sobą trudną dyskusję na temat określonych zachowań i granic ich akceptacji. Jednak zdaniem niektórych, podejście takie nie jest jednak wolne od pułapek i może prowadzić do potencjalnej stygmatyzacji.

Uważam całe to moralizowanie o tym, że musisz być dobrym obywatelem, ale że nigdy nie możesz być wystarczająco dobrym za bardzo szkodliwe nie tylko dla migrantów, ale również dla społeczeństwa jako całości. Uważam, że to eroduje solidarność [...]. Ludzie, którzy krytykowali polityki z przeszłości, mieli pewną rację, kiedy przypominali, że przez długi czas mieliśmy tyle określonych regulacji i polityk dla mniejszości, że Holendrzy mogli się czuć porzuceni lub, że przez długi czas traktowaliśmy migrantów jako swego rodzaju specjalną kategorię, co teraz doprowadziło do tego, że teraz nie czują się ani Holendrami ani mile widziani. <POIE_Inst6_Holandia>

Wśród głównych celów polityki integracyjnej respondenci wymieniali działania na rzecz równej pozycji imigrantów oraz "rdzennych Holendrów" w społeczeństwie. Imigranci postrzegani są (co znajduje potwierdzenie w badaniach) jako gorzej wykształceni od większości Holendrów, nie znają specyfiki holenderskiego rynku pracy oraz języka, co z góry skazuje ich na gorsze położenie społeczne. Jak zwracał uwagę ekspert szczebla ministerialnego, we wszelkich statystykach i badaniach porównawczych zestawia się położenie migrantów i (rdzennych) Holendrów o zbliżonym wykształceniu i kwalifikacjach. Likwidacja istniejącej przepaści ma być głównym zadaniem aktywnej polityki integracyjnej skierowanej do obywateli państw trzecich (wśród których dominują osoby, z Maroka, Turcji, Surinamu, Antyli, Somalii, Iraku i Iranu).

Nieobowiązujące obywateli UE kursy integracji obywatelskiej stanowią obecnie jeden z niewielu instrumentów polityki skierowanych konkretnie do migrantów i uwzględniający ich szczególne potrzeby. Wyjątkowość tego rozwiązania, niezależnie od kontrowersji jakie wzbudza, związana jest z tym, że polityka integracyjna jest w coraz większym stopniu poddana tzw. *mainstreamingowi*, czyli projektowaniu określonych polityk w sposób uwzględniający możliwie szerokie spektrum grup, w tym potencjalnie wykluczonych, gorzej usytuowanych.

Wydaje mi się, że koniec końców, to jest dobre, że odeszliśmy od różnych polityk dla tych wszystkich grup, ale zostało to zredukowane 1 do 80, bo teraz z założeniem, że wszyscy równi, wszyscy tacy sami, a to oczywiście nie jest równe pole. <POIE_Inst6_Holandia>

Polityka (policy) powinna być dla wszystkich grup, dla każdego, wszyscy są równi, więc cokolwiek robisz, powinno działać na wszystkich, a oczywiście w praktyce, to tak nie działa. I w tym sensie jesteśmy bardzo różni od tego, co polityka krajowa w zasadzie chce byśmy robili. [...] Głównym założeniem integracji na poziomie rządowym jest to, że każda polityka powinna (policy) być dostępna dla wszystkich grup, tak więc mamy tylko jeden rodzaj polityki dla każdego. To jest główne założenie. Drugim założeniem na poziomie krajowym będzie. OK, tak, język, każdy powinien mówić po holendersku. I widzimy, że teraz, nawet jak planujesz przyjechać do Holandii, przenosimy odpowiedzialność za naukę języka zanim oni tu przyjadą <POIE_Inst2_Holandia>

Przy rozróżnianiu na poszczególne poziomy polityki integracyjnej, jako ogólną ramę wymieniano przynależność do UE i związane z tym „ustalenia z którymi musimy się liczyć”. W takim ujęciu Holandia bierze na siebie zobowiązania wynikające z ustaleń międzynarodowych, (rozmówcy nie precyzowali jakich) zgodnie z określonymi w nich ramami i wytycznymi swoją politykę projektuje rząd cedując następnie część zadań samorządom, które z kolei przekazują część zadań organizacjom pozarządowym. Polityka rynku pracy, dostęp do niego dla osób spoza UE i ogólne ramy idei integracji stanowią podmiot polityk szczebla krajowego. Poszczególne miasta i ich samorządy odpowiedzialne są z kolei za sprawy mieszkaniowe i wsparcie w praktycznym wymiarze adaptacji do nowej rzeczywistości.

Oczywiście niektóre kwestie są zarządzane nawet nie na krajowym poziomie, a na europejskim. Ale widzimy, że z poziomu krajowego są podejmowane starania by wpłynąć na sytuację w Holandii. Również, była na przykład krajowa inicjatywa kontraktów integracyjnych, które nowoprzybyli musieli podpisywać, w których zobowiązują się do przestrzegania zasad prawa, akceptowania holenderskich wartości i to było w szczególności kierowane, na początku do Wschodnich Europejczyków, potem skierowano to do uchodźców. [...] Potem była ewaluacja i okazało się, że to [kontrakty integracyjne – I.J.] nie przyniosło żadnego efektu. Ale tym niemniej stwierdzono, "OK teraz to będzie nasza narodową polityką" i wszystkie samorządy musiały to wprowadzić To jest przykład polityki wypracowanej na poziomie krajowym, ale wdrażanej na poziomach samorządów. <POIE_Inst4_Holandia>

II.2. Przemiany polityki integracyjnej i jej podmiotowe zróżnicowanie w ocenie przedstawicieli instytucji holenderskich

Początek polityki integracyjnej rozmówcy datują na lata 80-te XX wieku (co znajduje pokrycie w dokumentach i literaturze). W tamtym czasie zakładano, że migranci przebywają w Holandii tymczasowo, a umożliwianie nauki języka i wspieranie kultury kraju pochodzenia ułatwi pracownikom goszczącym powroty do domów. Początkowo rozwiązania z założenia projektowane z myślą o osobach przebywających tymczasowo zaczęto również stosować wobec osób i grup osiedlających się na stałe i sprowadzających swoje rodziny. Celem polityki integracyjnej u jej zarania była poprawa sytuacji materialnej i statusu społecznego oraz ekonomicznego migrantów, któremu towarzyszyło przekonanie o konieczności stworzenia warunków do emancypacji. W tym okresie organizowano bezpłatne kursy językowe i zawodowe kierowane do określonych grup odbiorców takich jak tureccy lub marokańscy

bezrobotni. Zakładano, że praca nad kwalifikacjami przełoży się na lepszą pozycję na rynku pracy i poprawi wskaźnik partycypacji społecznej. Na przełomie lat 1990/2000 polityka wobec uchodźców i obywateli państw trzecich miała skupiać się bardziej na samym procesie dążenia do integracji, niż na samym wyniku. Obecnie najważniejszy ma być sam wynik czyli egzamin z integracji obywatelskiej (*musisz pokazać dyplom, że jesteś zintegrowany* <POIE_Inst1_Holandia>). Praktyka ofert kierowanych do określonych grup była stopniowo porzucana na poziomie centralnym (rządowym) przez ostatnie 10-15 lat. Jak twierdził jeden z informatorów <POIE_Inst3_Holandia>, decydując się na taki krok zakładano, że tematyka określonych grup imigrantów zajmą się samorządy, których działania, w porównaniu z rządem krajowym, cechować miał większy pragmatyzm i które stykały się z tymi grupami i ich codziennymi potrzebami. Jednak poziom lokalny został również zdominowany przez podejście ogólne (uogólniające), co doprowadziło do stopniowego zniwelowania różnic pomiędzy poszczególnymi poziomami projektowania i wdrażania polityk integracyjnych. Nie zmienia to jednak faktu, że niektórzy informatorzy wciąż określali politykę jako „zdecentralizowaną”.

Najważniejsze przemiany w polityce integracyjnej wiążą się więc ze wspomnianym już stopniowym odchodzeniem od aktywnego wspierania migrantów przez państwo przy równoczesnym zwiększaniu ich obowiązków. Mniejszy niż w poprzednich latach i dekadach jest również budżet przeznaczany na działania integracyjne - cięcia budżetowe w tym zakresie przypadają na ostatnie 20 lat. Odchodzenie od aktywnej polityki, nierozpoznawanie potrzeb określonych grup nieholenderskiego pochodzenia i kurczące się budżety to również wiodące obawy co do przyszłości.

Jedna ważna zmiana została wprowadzona w 2010, 2011 to to, że Holandia odeszła od modelu wielokulturowego różnych grup, do których dociera się za pomocą określonych polityk, które mają również swoje organy reprezentacyjne. Odeszła od tego modelu na rzecz modelu ogólnego, w którym mówi się, że wszyscy mają te same problemy i to samo uwarunkowanie środowiskowe i nie ma znaczenia czy mówimy o marokańskich kobietach, polskich mężczyznach, czy holenderskich dzieciach, model jest ten sam i nie będziemy mieli odrębnej polityki dla, na przykład, osób z Europy Wschodniej. <POIE_Inst4_Holandia>

Z kolei spodziewane zmiany, a raczej obawy wobec dalszych zmian, związane były ze zbliżającymi się w trakcie badań wyborami parlamentarnymi i popularnością prawicowo-populistycznej Partii Wolności (PVV) Geerta Wildersa i możliwość współtworzenia przez nią rządu.

W marcu nadchodzą wybory. Trudno jest ocenić jaki wpływ będą miały ponieważ mamy zwiększającą się polityczną reprezentację skrajnej prawicy i jest dość prawdopodobne, że sformułują część rządu. Jeżeli tak będzie, to na pewno zaobserwujemy zmianę w kierunku mniejszych wydatków na wsparcie, a dużo większych pieniędzy wydawanych na kroki związane z uciskiem. <POIE_Inst4_Holandia>

Z uwagi na postępujące ograniczenia i cięcia budżetowe, część respondentów (POIE_Inst2_Holandia, POIE_Inst4_Holandia, POIE_Inst5_Holandia) spodziewała się

większych restrykcji, niezależnie od wyników wyborów. Zwracano również uwagę, że sam Wilders w swoim antyimigranckim przesłaniu skupiał się na muzułmanach nie odnosząc się w żaden sposób do migrantów unijnych, jednak ewentualna obecność PVV w rządzie nie tworzyłaby dobrej atmosfery do dyskusji nad migracjami i polityką integracyjną. Ekspertka z instytucji badawczej <POIE_Inst6_Holandia> podkreślała jednak, że niezależnie od niesprzyjających uwarunkowań, polityka jest bardziej trwała niż poszczególne rządy, więc ewentualne zmiany nie nadejdą zbyt szybko. Powściągliwa w swych ocenach przedstawicielka jednego z urzędów miast zwracała z kolei uwagę na fakt, że wprowadzanie większych obostrzeń wymagałoby zmiany regulacji unijnych, na co PVV nie mogłaby liczyć.

To jest moja prywatna opinia, że nie będzie to [wyniki wyborów – I.J.] miało większego wpływu, bo polityka wobec migracji zarobkowej jest w dużej mierze polityką europejską. Jeżeli PVV, partia która jest przeciwna migrantom zarobkowym będzie w rządzie, to jest niepewne, ale jeżeli tak się stanie, będą musieli dokonać nowych ustaleń ze wspólnotą europejską żeby zmienić swoją politykę. I nie sądzę, że im się to uda. <POIE_Inst5_Holandia>

W takim ujęciu, obydwie respondentki, z których jedna podczas wywiadu oceniała politykę integracyjną pozytywnie, druga zaś wykazała się jej daleko posuniętą krytyką, dokonywały podobnej oceny i prognozy. Nietrudno jednak dojść do wniosku, że zdaniem pierwszej niezależnie od ewentualnych zmian w rządzie i politycznej atmosfery, rozwiązana będą równie pozytywne jak dotąd, zaś w opinii drugiej byłyby one równie negatywne.

Częściowo w ramach polityki cięć, częściowo zaś w ramach ukłonu w stronę elektoratu partii prawicowo-populistycznych, w ciągu ostatniej dekady nacisk został przesunięty od dawania możliwości i przyznawania praw w stronę egzekwowania obowiązków. Sama imigracja i integracja stała się również coraz bardziej spornym i upolitycznionym obszarem publicznej debaty (w tym podczas kampanii wyborczych), co dotyczy także migrantów unijnych. Upolitycznienie tematu jest zdaniem rozmówców znacznie większe niż 10 i więcej lat temu.

W tym długim okresie polityk mniejszościowych, skupienie przesunęło się z integracji społeczno-ekonomicznej w latach 90. i wczesnych 2000, do bardziej, moralizatorskiego paradygmatu bycia dobrym obywatelem. To jest trudna sprawa, bo nikt nie wie dokładnie czym jest dobry obywatel. Jako, że nie jest to jasno zdefiniowane, w praktyce działa to jak rozdzielanie prawdziwych Holendrów od ludzi skądinąd. Skargi migrantów i dzieci migrantów są takie, że nigdy, przenigdy nie mogą być prawdziwymi Holendrami, ponieważ ta definicja ciągle się zmienia. <POIE_Inst6_Holandia>

Na poziomie ogólnokrajowym debata skupia się na migracji spoza Unii Europejskiej i uchodźcach, zwłaszcza z krajów muzułmańskich. Jednak na poziomie lokalnym tematyka migrantów unijnych jest również obecna, w szczególności w obszarze rynku pracy. Nie budzi ona jednak tylu kontrowersji, co ostatnia fala uchodźców z Bliskiego Wschodu, Afganistanu i Afryki Subsaharyjskiej. Głosy krytyczne wskazywały, że brak inwestycji w osoby nowoprzybyłe w dłuższej perspektywie oznaczać będzie więcej,

a nie jak w założeniu mniej, wydatków i więcej problemów społecznych. Stąd też niewielka jest szansa na zupełne porzucenie polityki integracyjnej, która jednak coraz bardziej dążyć będzie do asymilacji i braku możliwości rozwinięcia poszczególnych wspólnot i ich odrębności, co niekoniecznie musi przekładać się na pozytywne wyniki w integracji ze społeczeństwem przyjmującym.

To, co teraz obserwujemy to krok wstecz, ponieważ, to jest bardzo aktualna kwestia, ponieważ z powodu tego jak ten system funkcjonuje, jakość tych kursów [integracyjnych - przyp. IJ] faktycznie spadł. Migrantom trudniej jest zdać egzamin, który muszą zdać.
<POIE_Inst4_Holandia>

[Polityka integracyjna – I.J.] stała się bardziej restrykcyjna, tyle. [...] Pamiętam, że moja matka, jak przyjechała do Holandii w 1990 i mogła otrzymać każdą informację w każdym języku w którym było to konieczne. Szkoła była opłacana. Inwestowali w lekcje komputera, inwestowali we wszystko, czego ona potrzebowała żeby się rozwijać w naszym społeczeństwie. [...] Mielśmy to prawicowe przesunięcie. I wszystko co mogę o tym powiedzieć, to to, że integracja stała się mniej ważna, przynajmniej tak jak ja wcześniej widzieliśmy. Aspekt społeczny, ten bardzo liberalny sposób w jaki traktujemy integrację się totalnie zmienił. stał się bardziej restrykcyjny, stał się bardziej aspektem bezpieczeństwa. Nie, co możemy ci dać żebyś miał lepiej, ale jeżeli zrobisz coś nie tak, upewnimy się, że zostaniesz ukarany. To wszędzie widać i czuć. <POIE_Inst2_Holandia>

Pojawiającym się w wywiadach motywem, związanym z obserwowanymi zmianami w polityce i odchodzeniem od działań skierowanych do wąsko zdefiniowanych grup odbiorców, była rezygnacja z rady organizacji mniejszościowych, które reprezentowały społeczności imigranckie przed rządem krajowym. Pierwsze skrzypce grali tam przedstawiciele czterech najliczniejszych grup „pracowników goszczących”: Turków, Marokańczyków, Surinamczyków i osób pochodzących z Holenderskich Antyli. Respondenci nie mieli pewności co do obecności Polaków w tych inicjatywach. Oficjalna współpraca rządu z organizacjami imigranckimi coraz częściej była jednak postrzegana jako pozytywna dyskryminacja, co partie populistyczne przedstawiały jako negatywną dyskryminację Holendrów. Obawa liberalnego centrum przed wzrostem popularności prawicowego populizmu oraz aspekt oszczędnościowy (koszty związane z utrzymywaniem stowarzyszeń i ciał doradczych) doprowadziły do dominacji idei, w myśl której wszyscy są tacy sami, zaś państwo nie powinno poświęcać uwagi poszczególnym grupom.

Więc, aż do 2015, to ciało, to ciało doradcze istniało i potem dość nagle przestało. Ponieważ paradygmat przesunął się od idei, że powinno się rozmawiać z różnymi grupami migranckimi i mieć z nimi specjalne relacje, do, cóż, „to nie jest ważne, jesteście w Holandii, jesteście Holendrami”. Wszyscy mają takie same prawa i obowiązki, więc dziwnym jest rozmawianie z organizacjami migranckimi na tym poziomie, bo każda jednostka jest odpowiedzialna za partycypację w społeczeństwie i bycie dobrym obywatelem.
<POIE_Inst6_Holandia>

Dziś, w przypadku obywateli państw trzecich, kraj czy region pochodzenia jest nieistotny (*Nie ma tak naprawdę znaczenia, czy jesteś z Sudanu czy ze Stanów*

Zjednoczonych <POIE_Inst1_Holandia>). Teoretycznie wszystkich obowiązuje ta sama procedura, ten sam kurs integracji obywatelskiej i ten sam egzamin na jego zakończenie. Nieco inaczej rzecz ma się z uchodźcami, w działaniach wobec których w większym stopniu brane jest pod uwagę ich pochodzenie i jego kontekst kulturowy czy różnice w wykształceniu. Szczególne znaczenie ma to na poziomie poszczególnych miast. Z lokalnych poziomów stosowanie różnych podejść wobec różnych grup zdaje się bardziej korzystne. Takie przynajmniej wrażenie można odnieść na podstawie wypowiedzi pracownic i pracowników instytucji miejskich, którzy (niezależnie od stopnia krytyki bądź afirmacji) wskazywali na potrzebę redagowania materiałów informacyjnych w językach obcych, organizowanie wyspecjalizowanych punktów informacyjnych czy wspieranie poszczególnych wspólnot i zbieranie informacji na ich temat za pośrednictwem organizacji pozarządowych.

Wskazywano również na różnice w potrzebach i problemach występujących wśród samych migrantów unijnych wynikających ze stopnia znajomości języka angielskiego (stąd konieczność tłumaczeń na polski, rumuński i bułgarski) czy wykonywanych zawodów. Radykalna zmiana paradygmatu na tym polu nastąpiła w ciągu ostatnich pięciu lat i została podyktowana przez rząd krajowy. Równość praw i obowiązków oraz rozbudowana infrastruktura miała zastąpić działania kierowane do określonych grup. Centralnie zaprojektowane zmiany jednak nie zawsze sprawdzały się w warunkach lokalnych. Obecnie poszczególne miasta stosują własne rozwiązania, w tym skierowane do migrantów unijnych, jednak dzieje się tak raczej pomimo krajowej polityki niż dzięki niej. Wszyscy jednak wskazywali na legislację zabraniającą rozróżniania pomiędzy Holendrami, a innymi obywatelami UE. W przeciwnym razie, na co wskazywało troje informatorów (którzy jednak różnie oceniali takie hipotetyczne rozwiązanie), objęcie tych ostatnich kursami integracji obywatelskiej mogłoby spotkać się z aprobatą rządu i obydwu izb parlamentu. Jak zauważył ekspert jednego z ministerstw:

Jednak Bruksela zabrania tego rodzaju polityki ponieważ jest pomyślane, jako jedna z podstawowych idei Unii Europejskiej wolnego podróżowania i wolnej pracy, wolnych pracowników. Nawet jeżeli jest idea szczególnego podejścia do migrantów wewnątrzunijnych, jest to prawnie zabronione na poziomie europejskim, bez szans. <POIE_Inst3_Holandia>

Z dywersyfikacją ze względu na pochodzenie migrantów lub jej brakiem oraz zmniejszającym się wsparciem dla migrantów, wiążą się wspomniane już, nierzadko różniące się, polityki wypracowywane na poziomie lokalnym. Debata nad integracją (i osobami nią objętymi) na poziomie krajowym podlega zmianom wahając się w zależności od bieżących wydarzeń politycznych. Z kolei na poziomie konkretnych miast, wiele zależy może od poszczególnych dzielnic i tego jakie grupy są w nich najliczniejsze. W ten sposób nawet jeżeli dyskusja na poziomie krajowym skoncentrowana jest na uchodźcach, w dzielnicach z dużym odsetkiem Polaków, to wciąż oni będą podmiotem zainteresowania. W jednym z objętych badaniem miast (powyżej 600 000 mieszkańców) politykę ułatwiania startu w nowej rzeczywistości instytucjonalnej wobec Polaków, Rumunów i Bułgarów przyjęto w 2007 roku. Zaniechano tego dopiero w 2014 wraz ze zmianą lokalnych władz. Problematyka migrantów, niezależnie od pochodzenia i statusu, została, podobnie jak w całym kraju



umieszczona w ogólnych strukturach. Zdaniem przedstawiciela NGO, migranci w tym mieście, w szczególności zaś obywatele Europy Wschodniej postrzegani są jako problem.

Tutaj również było przejście od dużego wsparcia i witania (welcoming) polskich obywateli, teraz zmieniło się to w stronę mówienia "nie, to jest wasza odpowiedzialność. Upewnimy się, że nie spowodujecie żadnych kłopotów, ale z innymi rzeczami nie będziemy was więcej wspierać". <POIE_Inst4_Holandia>

Ekspertka z instytucji badawczej, a jednocześnie z grona respondentów osoba najbardziej krytyczna wobec aktualnej polityki integracyjnej, zwracała uwagę na przerost kwestii bezpieczeństwa (nie tylko zabezpieczeń społecznych) nad polityką adaptacji. Jej słowa o mającym wpływ na lokalną politykę wizerunku pijanych i śpiących w parkach migrantów z Europy Wschodniej uzupełniają się z tym, co usłyszałem od pracownicy urzędu miasta.

Na przykład, w zeszłym roku mieliśmy dużo ludzi z Polski, Bułgarii, Rumunii bez pracy, którzy próbowali zarobić tutaj na życie. Nie mieli mieszkań ani nic i spali w parku, a to jest w Holandii zabronione i wtedy to jest lokalna polityka, jak sobie z tym radzić. To jest część polityki bezpieczeństwa. Wtedy łączysz to z polityką krajową i orientujemy się, OK, kiedy można powiedzieć ludziom, nie jesteście tu już mile widziani, musicie wracać do swojego kraju. Czy wolno nam, czy nie? To jest polityka krajowa, ale to my radzimy sobie z problemem, że ludzie śpią w parku. Rozumie Pan, łączymy więc nasze lokalne obowiązki i nasze krajowe obowiązki i czasem to nie działa razem bo są jakieś luki, coś nie zostało zrobione, ktoś czegoś nie dopilnował. <POIE_Inst5_Holandia>

W dalszym ciągu jednak w poszczególnych miastach osoby te otrzymują informacje w „swoich” językach. Istnieje również program skupiający się na sytuacji mieszkaniowej migrantów. Takie działania można jednak uznać nie tyle za lokalną politykę integracyjną, co za politykę rynku pracy i mieszkalnictwa (co podkreślała sama pracownica urzędu miasta). O dostęp do informacji w różnych językach, w tym polskim, dba również trzeci sektor:

Mamy na przykład polską ulotkę dla ludzi, którą wykładamy w polskich sklepach i w okolicach, gdzie mieszkają Polacy, żeby informować ich o prawie do niedyskryminacji, o możliwościach złożenia zażalenia, otrzymania pomocy od [nazwa organizacji pozarządowej – I.J.]. To jest coś, co robiliśmy w przeszłości. Nie mamy zbyt wielu skarg od Polaków, więc była to grupa, która musiała do nas dotrzeć. <POIE_Inst4_Holandia>

Rolniczy region Westland ani miasto Eindhoven nie były objęte badaniami, jednak respondenci podawali przykład tamtejszych lokalnych władz, które zapewniły Polakom oraz Bułgarom i Rumunom specjalne punkty informacyjne. Z kolei w jednym z objętych badaniami miast (powyżej 600 000 mieszkańców) zachowano politykę powitalną dla osób nowoprzybyłych oraz ułatwienia przy meldunku i innych formalnościach.

W [nazwa miasta – I.J.] jesteśmy otwarci na przyjmowanie nowych imigrantów, także obywateli Unii Europejskiej. Nasze miasto, nasz prezydent zawsze byli otwarci. To zawsze

było miasto imigrantów, przez ostatnie 400 lat. [...] Naprawdę więc chcemy pozostać otwarci, mieć otwarte spojrzenie. Chcemy nie tylko przyjmować tu ludzi, ale chcemy żeby zostali oni uczestnikami Europy jako takiej. W tym sensie, ja postrzegam [nazwa miasta] czasem na trochę innym poziomie od rządu krajowego. <POIE_Inst1_Holandia>

Inne z miast (powyżej 400 000 mieszkańców) zdaje się wyłamywać z panującego w kraju trendu w sposób najbardziej wyraźny. Pracownicy departamentu odpowiedzialnego za integrację wychodzą tam z założenia, że określone grupy mają swoje określone potrzeby, z którymi miasto musi sobie radzić bez konieczności narzuconego mieszania się grup ze sobą oraz z poszanowaniem dla kulturowej odrębności (a nie tylko różnorodności). Jednak w wyniku swoistego polityczno-prawnego klinczu [określenie moje – IJ] nie mogą takiego rozróżnienia komunikować na zewnątrz, nawet jeżeli w praktyce stosują je na co dzień.

Nie chcemy asymilacji, nie wierzymy w to. Uważamy, że różne grupy mogą żyć obok siebie w pokoju, ale nie wierzymy w to, że trzeba je mieszać, że trzeba zadbać o to by się spotykały. [...] Wierzymy we wzajemny szacunek pomiędzy różnymi grupami i, że mogą one pokojowo żyć obok siebie. Nie staramy się agresywnie ich mieszać. To jest inne od reszty Holandii. W reszcie Holandii starają się agresywnie mieszać różne grupy ludzi poprzez, na przykład, politykę mieszkaniową. <POIE_Inst2_Holandia>

Oprócz tłumaczenia materiałów informacyjnych na języki krajów pochodzenia, miasto to finansuje działania organizacji imigranckich lub pro-imigranckich niezależnie od ich stopnia otwartości na różne grupy. Podobnie jak we wspomnianych już dwóch dużych miastach, z których jedno uchodzi za bardziej liberalne, a jedno bardziej restrykcyjne, władze przykładają wagę do migrantów unijnych ze względu na ich liczebność i znaczenia na rynku pracy. Politykę i wpływające na nią nastroje społeczne oraz ewentualne zmiany na tym polu, w sposób krytycznie-refleksyjny podsumowuje ekspertka z instytucji badawczej:

Myślę, że w Holandii jest nam coraz ciężiej być inkluzyjnym społeczeństwem i podobnie, jak gdzie indziej w Europie, zamykamy się na ludzi, obawiamy się świata zewnętrznego. Myślę więc, że to jest ten ruch, to poczucie w społeczeństwie, które będzie tu niezależnie od wyników wyborów. Jednak co do polityki, ciekawie będzie zobaczyć, jak pójdą wybory, bo jeżeli będzie zdecydowana prawicowa większość i obejmą urzędy, myślę że możliwe jest, że będziemy mieli bardziej restrykcyjne regulacje odnośnie migracji do Holandii, ale również w odniesieniu do obywatelstwa dla migrantów <POIE_Inst6_Holandia>

II.3. Pozycja odbiorców polityki integracyjnej w ocenie przedstawicieli instytucji holenderskich

Do niedawna głównym i wspominanym przez większość rozmówców partnerem (konsultantem) dla rządu i władz lokalnych były opisane już rady organizacji imigranckich. Obecnie struktury te pozbawione są państwowych funduszy i nie pełnią żadnej formalnej funkcji. To posunięcie zmieniło nie tylko sposób projektowania i wdrażania polityki integracyjnej, ale również samo funkcjonowanie organizacji imigranckich, które wraz z rozmontowywaniem infrastruktury konsultacyjnej straciły

na znaczeniu. Na poziomie krajowym istnieją instytucje badawczo-monitorujące, takie jak: Biuro Planowania Społecznego i Kulturowego (*Sociaal en Cultureel Planbureau*), Instytut im. Hildy Verwey-Jonker (*Verwey-Jonker Instituut*), Platforma Wiedzy Integracja i Społeczeństwo (*Kennisplatform Integratie & Samenleving*). Tematyka migracyjna nie stanowi jednak ich głównej specjalizacji. Również samorządy współpracują z organizacjami nie skupiającymi się na migrantach, z którymi mogą realizować konkretne projekty dotyczące integracji. Istnieje wiele organizacji pozarządowych pomagających osobom nowoprzybyłym (w tym migrantom unijnym) w takich kwestiach, jak uzyskanie ubezpieczenia, pomoc w komunikacji z lokalnymi władzami, czy w zapisaniu się na kursy języka niderlandzkiego. Z kolei organizacje imigranckie są niewielkie i często nieformalne. Współpraca władz z organizacjami pozarządowymi (w tym imigranckimi – I.J.), *jeżeli w ogóle jest* <POIE_Inst6_Holandia>, sprowadza się zatem do najbardziej praktycznych kwestii.

Na poziomie praktycznym jest dużo współpracy, jeżeli to potrzebne. Ale to nie jest żadna umowa na wyższym poziomie, to nie jest formalne uznanie i nie ma oficjalnej współpracy pomiędzy organizacjami i rządem, czy to krajowym czy samorządem. <POIE_Inst6_Holandia>

Władze największych miast, w ramach tzw. G4, czyli Wielkiej Czwórki (Amsterdam, Rotterdam, Haga, Utrecht), pozostają w regularnym kontakcie, dzielą się informacjami i organizują wizyty studyjne, a ich wzajemna współpraca jest jednym z fundamentów działania samorządów i podległych im instytucji. Wymiana informacji, szkolenia i tworzenie projektów w większych koalicjach stanowi najbardziej widoczne działanie samorządów wobec coraz mniejszych nakładów finansowych na lokalne organizacje. W kontekście Wielkiej Czwórki wspomniano o owocnej współpracy ze wspomnianą już działającą w Holandii i rozpoznawaną w środowisku eksperckim polską Fundacją Barka, organizacji X oraz prowadzonej przez Polaków Przychodni Zdrowia Psychicznego GGZ Keizersgracht w Amsterdamie. Urzędnicy przyznawali się również do kontaktów z Ambasadą RP w Hadze. Urzędniczki z miasta powyżej 600 000 mieszkańców zwracały uwagę, że coraz mniej osób korzysta z pomocy Barki, co uznawały za wskaźnik „dobrego (coraz lepszego) radzenia sobie” w Holandii.

W mieście powyżej 400 000 lokalne władze pozostają w regularnym kontakcie z organizacjami pozarządowymi oraz grupami i liderami nieformalnymi, które są łącznikiem z samymi wspólnotami migranckimi i pomagają w dotarciu do nich. Bywa to trudne, gdyż z samej Afryki (w której specjalizowała się respondentka) miasto to zamieszkują 42 grupy etniczne. W przypadku migrantów unijnych (ściślej Polaków, Rumunów, Bułgarów, Węgrów), wszelki monitoring i adwokaturę uprawia, finansowany przez ratusz X, z którym miasto pozostaje w szczególnym partnerstwie strukturalnym. Organizacja ta pozostaje również w kontakcie z poszczególnymi gminami i dzielnicami. Wiele wskazuje na to, że X działa na tyle sprawnie, że lokalni urzędnicy często nie znają innych organizacji tworzonych przez lub działających na rzecz migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej.

Bardzo trudno jest mi powiedzieć dosłownie, bo pracujemy tylko z X. Inne polskie organizacje są bardzo, bardzo, jakby to powiedzieć, nie widzimy ich. Nie wiemy co tam się dzieje. <POIE_Inst2_Holandia>

Oprócz Barki i X dwoje respondentów, reprezentujących organizację pozarządową oraz państwową instytucję badawczą, odnotowało nieformalne grupy aktywne na facebooku, które trudno jednak uznać za organizacje. Dwoje respondentów (POIE_Inst4_Holandia, POIE_Inst6_Holandia) wspomniało również o parasolowej organizacji Lize finansowanej przez rząd i zrzeszającej organizacje migrantów europejskich. Finansowanie wstrzymano w 2016 i od tego czasu inicjatywa działa na zasadzie wolontariatu. Członkowie Lize wchodzili w skład zespołów konsultacyjnych. Jedną z ostatnich inicjatyw jakie przeprowadzili była tzw. mapa społeczna Holandii pokazująca aktywność organizacji imigranckich, rodzaj podejmowanej problematyki oraz dostępnych ofert dla imigrantów. Współpraca z różnymi organizacjami, w tym z imigranckimi, pro-imigranckimi, wobec braku odpowiedniej polityki na poziomach krajowym i lokalnym często sprowadza się do cedowania określonych zadań na trzeci sektor. Tutaj jednak przeszkodą są finanse i finansowa zależność organizacji pozarządowych od władz. W tej sytuacji samorządy wykazujące się aktywnością w lokalnej polityce integracyjnej zmuszone są do lawirowania pomiędzy krajowym ustawodawstwem, politycznymi różnicami wewnątrz samych samorządów oraz ograniczonymi możliwościami organizacji pozarządowych.

Nie zgadzam się z tym, że wszystkie grupy są równe i jedna polityka powinna obejmować wszystkie grupy. [...] I dla mnie to jest najbardziej istotny aspekt integracji. Całe to mieszanie grup, zgadzam się z polityką, jaka mamy w [nazwa miasta – I.J.], to nie powinna być asymilacja. [...] W zależności od grupy, są różne kwestie. I w zależności od grupy powinniśmy poświęcać więcej uwagi tym kwestiom. Mamy informacje i mamy ludzi których potrzebujemy żeby pomóc tym grupom. Ale to jest zmiana w tym jak myślimy o tych rzeczach, nawet to, na przykład, jak dajemy informację. Nie wolno nam się komunikować w innych językach niż holenderski i, jeżeli to konieczne, angielski. Ale nie wolno nam udzielać informacji na przykład innym grupom. Potrzebujemy więc organizacji takich, jak X, bo im wolno przetłumaczyć nasze informacje dla ludzi, którym służą. <POIE_Inst2_Holandia>

III. Percepcja polskich organizacji imigranckich w Holandii

III.1. Kondycja polskich organizacji imigranckich i jej uwarunkowania w ocenie przedstawicieli instytucji holenderskich

Jak zastrzeżliśmy na początku, wiedza respondentów na temat polskich organizacji była znikoma lub zerowa. Jedynie troje z nich (POIE_Inst1_Holandia, POIE_Inst4_Holandia, POIE_Inst5_Holandia) potrafiło wymienić przynajmniej jedną polską organizację, a tylko jedna osoba (POIE_Inst1_Holandia) zetknęła się z nimi osobiście w ramach pracy. W kontekście imigrantów z Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej często wymieniano Fundację Barka. Należy jednak zaznaczyć, że nie jest ona jednak organizacją imigrancką czy polonijną, lecz polską organizacją pozarządową działającą również wśród skupisk polskich migrantów w Holandii

i wielkiej Brytanii. Pozytywne opinie oraz zapewnienia o owocnej współpracy dało się słyszeć na temat aktywnej w jednym z miast holenderskiej organizacji działającej na rzecz imigrantów z Europy Środkowo-Wschodniej, którą ze względu na zachowanie anonimowości uczestników badania nazwiemy „X”. Dwoje respondentów wspomniało również o fundacji Lize stanowiącej centrum informacyjne na temat europejskich migrantów. Jednak żadna z tych grup nie daje się zaklasyfikować jako polska organizacja imigrancka lub organizacja parasolowa dla tychże. Niewielka znajomość tematyki nie zmienia jednak faktu, że oceniano je jako niewielkie, dobrze zorganizowane oraz wyspecjalizowane w wąskich obszarach działalności. Przeważała opinia pozytywna przy zastrzeżeniu, że funkcjonowanie tych organizacji uzależnione jest od wolontariatu i ograniczonych możliwości finansowych (brak finansów ze strony państwa i samorządów), co może negatywnie odbić się na ich przyszłej kondycji. Dostrzegano jednak ich niezbędną dla polskich wspólnot oraz dla władz, które przy bardziej sprzyjających uwarunkowaniach politycznych mogłyby w nich mieć partnera do współpracy, negocjacji czy pośredniczenia w kontaktach z polskimi migrantami. Wobec braku szczegółowej wiedzy w interesującym nas temacie, można jednak zastanawiać się nad miarodajnością tych ocen oraz ich potencjalnie kurtuazyjnym charakterem. Zaś obawy odnośnie ich sytuacji wynikać mogą z całościowej oceny funkcjonowania organizacji imigranckich i sposobów ich finansowania, niekoniecznie w odwołaniu do organizacji polskich. Cytując pracownika organizacji pozarządowej:

Moja świadomość i wiedza są ograniczone, ale obawiam się również że sytuacja tych organizacji też nie jest zbyt silna. Możliwe, że była silniejsza. Może to wygląda inaczej w samych grupach, wiem, że te organizacje mogą być bardzo ważne dla migrantów. Ale w ogólnych ramach polityk (policy framework) wygląda to nieco inaczej. <POIE_Inst4_Holandia>

Podobnej oceny dokonuje ekspertka urzędu miasta wyłamującego się z ogólnokrajowych tendencji w polityce integracyjnej, podkreślając jednocześnie znaczenie organizacji imigranckich (w tym polskich) jako pośredników pomiędzy lokalną władzą, a samymi migrantami. Należy jednak pamiętać, że kontakt ten obecnie utrzymywany jest jedynie za pośrednictwem organizacji X, który nie jest polską organizacją imigrancką.

Boje się, że stracimy kontakt z polską wspólnotą, ale również, że wspólnotą unijnych migrantów zarobkowych, jeżeli nie utrzymamy tego wsparcia finansowego. Więc na chwilę obecną, są zdrowi, dobrze się mają we wszystkim co widzę, ale kilka osób musiało od nich odejść, bo już teraz dajemy im mniej pieniędzy. Ale w porównaniu do innych grup, z którymi mamy do czynienia, mają się całkiem dobrze. <POIE_Inst2_Holandia>

III.2. Współpraca z polskimi organizacjami imigranckimi w ocenie przedstawicieli instytucji holenderskich

Tylko troje respondentów (POIE_Inst1_Holandia, POIE_Inst3_Holandia, POIE_Inst4_Holandia) utrzymywało, że reprezentowanej przez nich instytucje mają doświadczenie współpracy z polskimi organizacjami przy czym tylko jeden z nich (POIE_Inst1_Holandia) zetknął się z nimi osobiście. Większość zetknęła się jednak

z Xlub Barką i pozytywnie wypowiadała się o tych organizacjach. Dla jednego z ekspertów (POIE_Inst3_Holandia) sporadycznymi partnerami oraz źródłem informacji na temat polskich wspólnot były polskie sklepy i kościoły. To tam szukano respondentów do badań oraz dystrybuowano oficjalne materiały informacyjne. O podobnej ich funkcji wspomniał również respondent z organizacji pozarządowej. Dla ministerstwa sama obecność trudnej do oszacowania liczby osób, które jako obywatele UE nie podlegają obowiązkowi meldunkowemu, których praca nie jest obwarowana żadnymi zezwoleniami jest problematyczna. Z początku nie zdawano sobie sprawy z liczebności Polaków (później także Rumunów i Bułgarów), ich geograficznego rozmieszczenia, średniej wieku, proporcji płci, sytuacji rodzinnych etc. W popularnym ujęciu wiadomo było, że Polacy, Rumuni i Bułgarzy faktycznie przebywali w Holandii, jednak nie zdawano sobie sprawy ze skali oraz, sezonowego lub osiedleńczego, charakteru migracji.

W pierwszym okresie mieliśmy kontakty z polskimi kościołami, polskimi sklepami. Próbowaliśmy zdobyć informacje od tego rodzaju organizacji na temat tego jak duża jest grupa, czy były jakieś problemy, czy spotykały ich jakieś problemy w Holandii, czy byli wyzyskiwani przez nielegalnych pracodawców na przykład. W szczególności w pierwszym okresie były kontakty z różnymi informatorami. <POIE_Inst3_Holandia>

Co ciekawe, cytowany ekspert szczebla ministerialnego odpowiedzialny między innymi za projektowanie i koordynowanie projektów badawczych nie tylko nie potrafił wymienić żadnej polskiej organizacji, ale również, pytany o drogę utrzymany, że nigdy nie słyszał o fundacji X. Z kolei pracownik urzędu jednego z miast pozytywnie oceniał współpracę jaką miasto podejmowało z polskimi organizacjami w ciągu ostatniego roku, w którym pracował na stanowisku związanym z tematyką migracyjną i integracyjną. Przedstawiciele jednej z organizacji brali aktywny udział w konferencjach organizowanych przez miasto, współorganizowali wizyty studyjne, wygłaszali prelekcje dotyczące rynku pracy i mieszkalnictwa etc.

Mam bardzo pozytywne wrażenia z tej współpracy jak dotąd. Mam nadzieję, że będzie ona ulepszona, że znajdziemy kogoś nowego do dalszej współpracy. [...] Tak, to był więc dobry sposób na poznanie ich. Zobaczyliśmy, że są otwarci na współpracę, byli zadowoleni z naszej obecności. To było dobre doświadczenie dla obydwu stron. Później w ciągu roku, zorganizowaliśmy szkolenia po polsku w GGZ [polskiej Przychodni Zdrowia Psychicznego – I.J.] i Bibliotece Polskiej. Mieliśmy tam kogoś z językiem polskim, to były istotne informacje o ważnych sprawach. Tak, liczymy na poszerzenie tej współpracy również w przyszłości. <POIE_Inst1_Holandia>

IV. Podsumowanie

Rządowe dokumenty, takie jak Memorandum w sprawie Integracji: integracja, budowanie mostów, obywatelstwo (*Integratienota Integratie, binding, burgerschap*) z 2011 roku czy Agenda na rzecz integracji (*Agenda integratie*) z roku 2013 podkreślają różnorodność holenderskiego społeczeństwa i potrzebę inkluzyjnej polityki (społecznej, integracyjnej, rynku pracy, edukacji) oraz promowania pro-równościowych postaw. Nie określają jednak problemów i potrzeb poszczególnych grup imigranckich. Aktualne

rozwiązania tłumaczone są postępującą różnorodnością społeczeństwa i tworzeniem możliwie pojemnych polityk adresowanych do różnych grup. W takiej sytuacji łatwo jest "zgubić" niektóre działania przypisane niegdyś polityce integracyjnej. Z kolei uprawnienia, jakimi cieszą się obywatele UE nie zawsze działają na ich korzyść. Nieobjęci programami skierowanymi do obywateli państw trzecich lub uchodźców ani obowiązkiem meldunkowym są nie tylko trudni do "policzenia". Trudności w dotarciu do nich mają również państwowe instytucje i organizacje pozarządowe. Osoby te łatwo padają również ofiarą nieuczciwych pracodawców i agencji pracy.

Nawiązując do przyjętego w projekcie modelu wyjaśniającego, należy stwierdzić, że w przypadku charakterystyki procesu migracyjnego i polskiej zbiorowości imigranckiej, szczególnie widoczny w omawianych wypowiedziach jest unijny charakter migracji. Niezależnie od istnienia polskiej diaspory w okresie PRL oraz latach 90. XX wieku, respondenci definiowali Polaków (podobnie jak Rumunów i Bułgarów) przez pryzmat przywilejów (swobodny przepływ, dostęp do rynku pracy) oraz ograniczeń (niedostępność programów socjalnych i adaptacyjnych przewidzianych dla obywateli państw trzecich oraz uchodźców) wynikających z członkostwa Polski i Holandii w UE.. Polacy w Holandii byli przez ekspertów i ekspertki traktowani jako zjawisko względnie nowe. Zwracano również uwagę na sezonowy charakter migracji w sektorze rolnictwa i sadownictwa.

Trudno w zebranych wypowiedziach doszukać się odniesień do polityki państwa polskiego czy sytuacji ekonomicznej w tym kraju lub polskiej polityki wobec emigracji i diaspory. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wyczerpywało to zagadnienie. Nikt z respondentów nie nawiązał również do ewentualnych cech przypisywanych Polakom jako zbiorowości czy do polskich tradycji społeczeństwa obywatelskiego.

Co do charakterystyki Holandii jako społeczeństwa przyjmującego, poczesne miejsce w wypowiedziach respondentów zajmowała różnorodność i wielokulturowość oraz potrzeba tworzenia inkluzywnych polityk, których idea ewoluowała przez ostatnie trzy dekady mając jednak za swój podstawowy cel wyrównywanie szans obywateli i osób nieposiadających obywatelstwa, a także innych osób będących (potencjalnie) wykluczonych ze względu na czynniki inne niż pochodzenie. Istotny wydaje się również brak urzędowego finansowania dla organizacji imigranckich, niezależnie od kraju lub regionu pochodzenia oraz zróżnicowane podejście do tematyki integracyjnej na różnych szczeblach i różnice w podejściach pomiędzy poszczególnymi miastami. Niezależnie od ewolucji polityki integracyjnej, w Holandii istnieje rozbudowany aparat państwowy, samorządowy i pozarządowy, o czym świadczą nie tylko wypowiedzi informatorów, ale również sam ich dobór. Instytucjonalne zaplecze przekłada się na działania badawcze (badania aplikacyjne) oraz, nie we wszystkich objętych badaniami miastach, pracę wśród przedstawicieli społeczności imigranckich. W aspekcie polityczno-dyskursywnym daje się wyróżnić nacisk na spoczywającą na imigrantach odpowiedzialność (także finansową) za swoją integrację oraz przedsiębiorczość w tym zakresie. Krytycznie nastawione respondentki i respondenci zwracali uwagę na konieczność udowodnienia faktu bycia zintegrowanym/zintegrowaną, który wynikać ma z bliżej nieokreślonej idei bycia „dobrym obywatelem” i „dobrze zintegrowanym imigrantem”.

Tematyka bilateralnych stosunków polsko-holenderskich ani razu nie pojawiła się w zebranych wypowiedziach.

W ocenie większości rozmówczyń i rozmówców problematyczna była nie tyle rozbieżność pomiędzy "teorią", a "praktyką" polityki integracyjnej, co niezbyt funkcjonalna "teoria" (polityczna wykładnia). Charakterystyka polityki integracyjnej oraz zmiany w niej dokonane w dużym stopniu zlewały się w jedną wypowiedź. Większość respondentów proszona o scharakteryzowanie polityki integracyjnej i jej założeń opowiadała o zmianach jakie w niej zaszły na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Istotne dla moich informatek i informatorów zmiany dotyczyły właśnie braku zróżnicowania działań ze względu na pochodzenie. Z tym z kolei szły w parze refleksje nad sposobem i zakresem finansowania polityki integracyjnej. Nakłady finansowe są coraz mniejsze, a związana ze strategią *mainstreamingu* polityka nie rozróżniania określonych grup adresatów jest tańsza we wdrożeniu od polityki ukierunkowanej na konkretne grupy i jako taka jest łatwiejsza w implementacji w dobie polityki cięć socjalnych. Taka taktyka zdaje się również wychodzić naprzeciw nastrojom ksenofobicznym i prawicowo-populistycznym ucinając zarzuty o zbyt dużych wydatkach na integrację migrantów kosztem „rdzennych Holendrów”. W okresie kampanii wyborczej, na który przypadły badania, oraz trwającego "kryzysu uchodźczego" uwaga rozmówców w oczywisty sposób ciążyła ku tym zagadnieniom.

Tym, czego respondenci i respondentki nie wypowiedzieli *explicite*, co jednak narzuca się po przeanalizowaniu wywiadów, dotyczy nieobecnej już instytucji imigranckich ciał konsultacyjnych. W czasach, gdy organizacje imigranckie odgrywały polityczną rolę, liczba Polaków była wielokrotnie mniejsza a ich organizacje gorzej zorganizowane. Rozwój organizacji polskich zbiegł się w czasie ze stopniowym odchodzeniem od tego modelu. Największy napływ Polaków do Holandii miał miejsce w warunkach członkostwa w UE, której obywatele formalnie nie stanowią adresatów polityki integracyjnej oraz w momencie odchodzenia nie tylko od modelu konsultacyjnego, ale również braku finansowania organizacji imigranckich. Można więc powiedzieć, że polskie organizacje znalazły się w potrójnej politycznej próżni, którą w ograniczonym stopniu starają się wypełnić pojedyncze urzędy czy charyzmatyczni urzędnicy. W popularnym ujęciu, także obecnym wśród rozmówców, Polacy to przede wszystkim pracownicy, których pozycja na rynku pracy jest niepewna, stanowią potencjalne ofiary nieuczciwych pracodawców i pośredników. To ich warunki pracy i zamieszkiwania oraz dostęp do opieki lekarskiej oraz szkolnictwa dla ich dzieci stanowił bardziej "gorący temat" niż organizacje i ich wewnętrzna dynamika.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że z wyjątkiem dwóch osób, wszyscy wykazywali się przynajmniej umiarkowanym krytycyzmem wobec aktualnej polityki integracyjnej oraz kierunku w którym ona zmierza. W przypadku czworga z nich, krytyka ta nawet jeżeli wypowiedziana w sposób umiarkowany i mieszczący się w granicach eksperckiego stanowiska, była dość zasadnicza. Niezależnie od stopnia krytyki, rozmówcy zwracali uwagę na te same zjawiska zmiany, jakie w ciągu ostatnich 10 lat nastąpiły w holenderskiej polityce integracyjnej: większy nacisk na odpowiedzialność i obowiązki wobec osób do których skierowana są działania integracyjne, nie rozpoznawanie określonych grup i ich specyficznych problemów, brak



finansowania dla organizacji imigranckich lub wspierających wspólnoty pochodzenia imigranckiego oraz większy nacisk na znajomość i naukę języka niderlandzkiego.

Na zakończenie warto raz jeszcze podkreślić niewielką wiedzę ekspertów i ekspertek od polityki integracyjnej w zakresie polskich organizacji imigranckich. Jednocześnie dostrzegano działalność organizacji pomagających polskim imigrantom takich jak Barka oraz "X".

Literatura

Rodriguez-Fraticelli C., Sanabria C., Tirado A. (1991), 'Puerto Rican non-profit organisations in New York City', w H.E. Gallegos, M. O'Neill (red), Hispanics in the Non-Profit Sector, New York: The Foundation Center.